

〈動向〉

災害をめぐる諸問題

日野 謙一

1. はじめに

2011年3月11日、午後2時46分、三陸沖を震源地とするMw9.0の海溝型地震の発生を契機とし、津波の来襲、福島第一原子力発電所の事故へと続く、複合災害は、日本国内のみならず世界中に、災害の怖しさを刻み込んだ。

災害の恐ろしさは、「私」のかけがえのない人の死、生活経験、経験を支えてきた生活空間と住まいに象徴されるモノ、など、生き、生活するに「私」を支えてきた大切なモノを失うからである。また原子力発電所の事故は、「形」を残しながら、生活空間からの退去を強いられて漂流するか、被曝の可能性を持ちながら移動できずに健康と命の不安のなかに暮らさざるを得ない、多くの「私」をつくる。どちらも生存権を根底から奪われる。

他方、災害は私たちの日常の生活意識とその構造に風穴を開ける。その出来事は、人びとに「なぜ」という問いかけをもたらす。その時、自明としてきた思考様式や知識を支えた常識という虚構に気付くようになる。そして生活を問い直し出来事を課題化しようとする。阪神・淡路大震災と東日本大震災との部分的な関わりのなかで、この問いの意味を考えようとしている。

2. 「境界」を生きるー「途絶した時間」とは

2010年7月末に、私は、息子を交通事故で死亡す

るかもしれないという、ぎりぎりの状態に追い込まれた。医者から、左脳を強打したことによって、脳死や敗血症による死、不明のまま意識が戻らないなどの宣告を受けた。幸い、意識は戻り、後遺障害は残るものの、右手足の麻痺はかなり改善されてきた。未来へと向かう人間の生命力と意欲の力強さを体験させてもらっている。この体験を、母親である、日野玲子さんは「途絶した時間」の体験と名付けている。¹

「途絶した時間」とは、それまでの「日常的時間」（日常性の体験）が、「ある出来事」を契機にして、「途絶した時間」（非日常的な、日常の体験）の世界に転換することを意味する。その際、「途絶した時間」を生きるということは、「以前の日常性に足場を置きながら、異質な体験のなかで新たな再生と人間関係、世界の広がりを経験する」、いわば複数の「日常の狭間（あいまい領域）」に生きるということだと考えている。「途絶した時間」の体験は生活そのものを一変させる。そして「出来事」を「起点」にしてその事態に向き合うしそうせざるをえない。この内的な存在意識を「境界を生きる」と呼んでいる。

私は、長い間、「部落」差別に関するフィールドワークに身を置いてきた。また、その関係もあって、阪神・淡路大震災との当初の動きはフィール

1 日野玲子「新米患者家族の経験ものがたりー交錯する人生模様と制度のはざまー」『架橋』24号、2011.3

ドワークで関わってきた人びとや地域を訪れることであった。その後、被害を受けた人びとが自から生存権を護る闘いをする活動に出会い、組織もなく、「個」として必死に生きている人びとを知るようになる。差別を受ける者も「境界を生きる」人びとであるが、「地震」体験は同じ「途絶した時間」の急激な訪れである。でもこの一連の関わりの中で、私自身は、今回のような身近な体験のなかで感じた「途絶した時間」の中に、出会っている人びとが生きているということを思い描けていなかった。発表される、死亡者、行方不明、住宅の滅失などの数値は、一見して客観的な出来事を表現しているようであるが、「事実」とはその数値が表す中にどのような世界が存在するかを表現して初めて、人びとはその出来事を受け止めることができる。その数値のなかに、何倍もの関係している人びとがおり、「地震」体験は時間の経過のなかで、個々別々の体験として刻みこまれていく。「地震」体験の中で、現在を生きるということは、「地震」という出来事を「起点」として、それまで体験したすべてのことがらが包みこまれ、その時々物語ることばは、それぞれの体験世界として表現されてものとなる。その意味では、「震災」の世界をまとめたものとして表現することは不可能に近い。²

3. 災害をめぐる諸課題ー被害の実相

災害が起こった時、いつも「天災」か「人災」かが議論となる。私たちの生活空間がどのような層の重なりの中で成り立っているかという問題と関係がある。

災害の被害に関しては、低い段階から次のよう

な複数の層と関係すると考えている。

活断層・プレート＞地形・地質（硬軟・岩盤との関係）＞立地条件＞社会・経済構造＞都市計画と防災計画＞地域社会＞建築構造物＞生活空間

このように、私たちの生活空間（家族関係を含む）を層でとらえていくと、ある時期のある場所に、私たちが生活を営んでいることは偶然に近い。しかし、その空間は、社会要因の規定性を受けており、被害の実相からすれば「天災」はありえないことになる。

阪神・淡路大震災の際、1995年1月19日に、阪神電車が甲子園までつながったので初めて神戸に向かって歩いた。その時の思いは、「なぜこんなことが起こったのか」という問いが渦巻いていたし、一種の怒りに近い感情であった。「なぜ」という問いは、今も震災については「わからない」という問いとなって続いている。

阪神淡路大震災の被害状況や復興過程から、次の3点を課題として学んだ。

①「被災者」とは誰なのか。

②社会的不平等の顕現化、

③開発優先行政、経済成長政策、の矛盾の露呈

①の課題は、復興過程に内在する課題なので説明は次項で考えることにして、②と③に焦点を当てよう。災害は物理的なエネルギーによって引き起こされる。しかし、被害の受け方は社会的な規定要因に影響される。多くは社会的弱者に被害が集中する傾向がある。

阪神淡路大震災の場合、神戸市に被害が大きかったが、震源地に近いだけでなく、「都市経営」という開発優先行政のひずみから生み出されてきた

2 「地震体験」は、濱谷正晴の「原爆体験」という表現を運用させてもらった。

濱谷は「〈原爆体験〉には、あの日から現在まで、原爆に被曝した人びとの身に起こったすべてのことが包みこまれなくてはならない。さらに、体験は決して受動的なものではない。被爆者たちがたどられた惨苦の生は、原爆に押しつぶされまいとするたたかいの日々にほかならなかった」p.v 濱谷正晴『原爆体験』岩波書店、2005

インナーシティ問題を背景にもつ。都市経営というのは、山間部の土を海に埋め立て整地までを行政の手で行って民間業者に売るという手法である。そのため、旧市街地が空洞化する。震災の被害の特徴は、兵庫県内の死者数6,401人のなかで、65歳以上の死亡率は43.7%（2004年8月兵庫県発表）、高齢者の比率が高かった。また神戸市、西宮市、芦屋市で、長屋建の内、全壊家屋が41.5%、共同低層が40.5%、長屋建てや共同低層の全壊率が高かった（都市計画学会阪神大震災対策特別委員会の1995年4月3日の報告）。主にJR沿線周辺から阪神電車から神戸高速の周辺に被害が多かった（旧市街地）。産業・経済政策による不平等と構造的な貧困問題が顕在化したといえよう。³

東日本大震災の地震と津波の被害についても上記の指摘はほぼ妥当していると思う。新聞報道によると、年齢別に死者数が明らかになった、2011年4月7日の警察発表では、12都道府県で7,935人の内、65歳以上が55.4%を占めている。また岩手、宮城、福島の高齢率が22～27%なので、高齢者の被災割合が2倍あまり高いと指摘している。⁴阪神・淡路大震災は77%が窒息・圧死に対して、東日本大震災は水死が多かったという。さらに、5月での報道では、内閣府の聞き取り調査によると、沿岸自治体に住む「障害者」手帳取得者の2%超が亡くなった可能性があり、人口比率の中での死者の割合からすると2倍超になるという。⁵

東日本大震災については、12月27日現在、死者15,844人、行方不明3,468人、今後、より詳細な実情が明らかになると思う。津波の被害を受けた自治体において、2007年の国勢調査で、漁業や農業、

林業など、第1次産業の従事者が10%前後から26%位ある。高齢率と相俟って高齢者の死者が多いのは、経済成長政策のなかで、日本の食糧生産や資源の維持を高齢者に依存し、産業としては切り捨て政策を推進してきた構造的矛盾が露呈したと考えられる。都市計画や防災計画との関係はこれから検証されていくだろう。

福島第1原子力発電所で「警戒区域」に指定された自治体においても、高齢率は2007年国勢調査で22%から25%の割合になっており、周囲の自治体とそれほど変わらない。長期にわたる自治体に対する補助金を投入してきた点を考慮すれば、原発の建設が上記の産業政策と表裏一体にあったと考えられ、地域の生活にどれほど効果があったのかの検証がこれから必要だと思われる。

4. 災害をめぐる課題—復興政策から見る課題

阪神淡路大震災の10年の検証課題として、3点を指摘してきた。⁶

- ①「災害復興公営住宅」は復興政策によってつくられた「まち」である。すなわち、行政が介入することによってつくった「まち」であることから、総合的な社会政策上による介入が課せられている。—「復興公営住宅」だけでなく、震災復興土地区画整理事業等による行政介入によってつくられた「まち」も含む。
- ②生活・生存の「根っこ」を奪われた「被災者」に対して、「生活再建」のための行政介入がどのように行われてきたのか。
- ③行政の介入によって、また介入しなかったことによって、失った、命、モノ、コトに対する補償。

3 詳細は、日野謙一「阪神・淡路大震災—復興政策の問題と課題（序説）—」『関西学院大学 人権研究』第9号2005年3月、参照のこと。

4 2011年4月10日、朝日新聞

5 2011年5月23日 asahi.com

6 日野謙一「『震災』が明らかにしたもの、『復興』が隠したもの—10年の検証課題とは—」『関西学院大学 人権研究』第10号 2006年3月

残念ながら、上記の課題について検証が進んでいるようには思えない。特に、①の課題については、総合的な施策よりも、地震発生から16年目にして、神戸市営と兵庫県営の復興住宅で、民間借り上げ住宅の20年契約の更新をせず、入居者に移転又は追い出しをかけようとしている。また、報道によると2012年1月16日に、新長田再開発ビルの店舗所有者52人が、神戸市出資の管理会社に対して過払いの返還を求めて神戸地裁に提訴し、震災復興の問い直しを求めている。

③の課題については、ほとんど手が付けられていない。とりあえず、②について少し言及しておこう。

これまでの国の政策のひずみのなかで貧困問題を抱えた地域・人びとが被害を受けた。そのためには、少なくとも被害者の目線にあった、再建に向けた災害対策や政策が実施するのが政府や行政の責務と考えられる。2004年から5年にかけての、市民団体による復興住宅を中心とした調査⁷では、回収世帯2,071戸の内、調査前月の収入「10万円未満」が33.3%、「15万円未満」で58.4%である。また、「家計の回復」については、28.9%が「回復不可能」、震災前と同じの回答はほぼ17%しかない。この調査結果から見る限り被害者の目線にあった災害対策や復興政策であるとは考えにくい。そして被害者を追いつめた政策の一つに居住権の侵害がある。前期調査では、避難所等の移転回数が多いほど（最大で「9回」移転）、健康や家計に大きな負担となるという結果がでている。

東日本大震災では、避難所の居住環境の劣悪さと改善、転々と避難所を移動させる、避難所の移転の強要（直接・間接）、避難所の閉鎖と「待機所」や仮設住宅への移動強要、特にしょうがい者や高齢者、病弱者等への対応など、阪神淡路大震災で提起された、国際人権概念として認められている「居住権」⁸については考慮されなかった。

福島原子力発電所の事故は「居住権」という概念に新たな課題を提起した。2011年12月10日現在で、福島県の「県外避難6万人超」「県内避難9万人超」の人びとが自宅に戻れないままにいるという。⁹また「子どもたちを空間線量年間1mSv以上の地域で教育させることは憲法に基づく『子どもたちを安全な環境で教育する義務』に違反すること」という申し立てで「ふくしま集団疎開裁判」が行われ訴えが続いている。上記の動向は、熊野勝之¹⁰が指摘している、「居住権」の、「適切な居住」の中の、特に「占有の保障と立ち退き」（阪神淡路大震災で最初に問題となった）だけでなく、「適切な住居の質的側面」としての、「設備等の利用可能性」（健康、安全、快適さ、栄養の確保）、「居住性」（健康への脅威となるもの、構造的危険、病気の媒介）、「立地条件」（アクセス可能性と健康に害を及ぼす地域性）、「文化的相当性」の権利侵害として提起することも可能である。¹¹

5. 災害をめぐる課題—「被災者」とは誰か

阪神淡路大震災から重要だと思ってきた課題がある。それは『「被災者」とは誰か』というテーマ

7 被災地実態調査委員会（代表：領家穰・関西学院大学名誉教授）「被災者生活実態調査報告書—集計と分析」2005年2月

8 災害に関する「居住権」について具体的な提起は、1995年9月末から10月にかけて来神したハビタット国際連合体（HIC）の調査団の問題提起による。詳細は、熊野勝之編著『奪われた「居住の権利」 阪神大震災と国際人権規約』エピック1997 を参照。

9 2011年12月10日 福島民報

10 熊野勝之編著 前掲書 pp.202-210。なお、藤本俊明「国際人権法からみた東日本大震災—国連・社会権規約を中心に」2011年7月15日日弁連国際人権問題委員会夏期合宿報告、<http://yoshimine.dreama.jp/blog/459.html>、も参照。

11 福島大学災害復興研究所編「平成23年度双葉8か町村災害復興実態調査基礎集計報告書」を参照のこと。

である。災害対策や関連通達にも「被災者」（当初は「避難者」という概念や説明が見当らない。神戸市の場合、それに該当するのは、「避難所対象者（災害救助法及び関連通達から）」という概念である。¹²これは「住家の滅失：全壊（焼）、半壊（焼）」した者のみが「避難所」に「入れる」としたものである。それに対して、「入れない」者を「不適格者（民生局事務局の考え方）」として対置している。神戸市では、この両概念が復興施策のなかで拡大解釈されていった。「対象者」は住宅の滅失を「り災証明」という形をとって、復興施策の権利関係を規定していった。「不適格者」は、当初は「ホームレス」を含めた避難所の「対象者」を絞るために使われていたが、徐々に仮設住宅から復興住宅へと、行政のプログラムに合わない、乗れない、人びとを、権利から外すための考え方として拡大解釈されていく。¹³

この体験の中から、「被害者」を次のように考えるようになった。『震災被害』というとき、『直接被害』と『構造的被害』という考え方がある。『直接被害』とは、1995年1月17日午前5時46分に発生した兵庫県南部地震で、住宅、財産、身体等による直接的な被害をいう。『構造的被害』とは、直接被害を受けた人々から、時間の経過のなかで、経済的閉塞、災害対策、人間関係の軋轢、他府県への移動した人々の生活等、被災地と被害の拡大と変化を捉える考え方である。結論からいうと、災害対策、生活復興施策は、基本的に『住宅の滅失』（全壊・全焼、半壊・半焼）に依拠してきた。ここには、直接被害の基礎部分（目に見える部分）に限定した政策の問題がある。¹⁴

この時、「被災者」とは「直接被害」に限定され、それに近いイメージが情報として提供されていく。「構造的被害」とは、震災の被害を構造的に再規定しようとするものであり、当初の行政規定から排除された「被害者」から、時間の経過のなかで震災の諸場面が変化し拡大していくなかで影響を受ける「被害者」までとらえる概念として考えている。「構造的被害」という考え方は、別に新しいものではない。例えば、原水爆被害者団体協議会が、原発事故の後の昨年5月に、被害者援護法の改正と援護施策の改正を要求する最終案を発表した。その中で、「全ての被爆者へ謝罪し、原爆症認定の有無にかかわらず全員に『被爆者手当』を支給し、疾病を持つ人には手当を加算すること」と述べ、「被爆2・3世」、「在外被爆者」、そして「内部被爆者が疑われる人への被爆者健康手帳の交付要件見直し」を提起している。¹⁵誰を「被災者」とするかは、立場や時期によっても様々で変化する。多くは国や行政の側の恣意的な判断で行われる。

東日本大震災の発生以後、地震や津波の「被害者」への対応について、国や行政の、居住権や生活復興に対する対応に大きな問題があると感じたので、再度「直接被害」と「構造的被害」について考えるようになった。

最初に検討すべき課題は、阪神淡路大震災で「直接被害」を証明し施策の権利として運用された「り災証明」の法的根拠である。その点について、それまで制度的な規定があるものと考えていたが誤りであることがわかった。例えば、1995年2月28日に神戸弁護士会が、「このり災証明書は、本来今回の阪神・淡路大震災により被災したことを証明

12 「避難所」の「対象者」と「不適格者」という概念は、神戸市が1995年5月から実施した「避難所個別面接調査」の「調査マニュアル」の「参考」として提示された概念と説明である。

13 詳細は拙稿を参照。日野謙一「阪神・淡路大震災の10年を考える－災害・復興政策と「避難者」、「被災者」－」『阪神・淡路大震災と生活保障－大災害時の生存権を考える－』生活保障を考えるネットワーク 2006年3月。

14 注10、拙稿論文、p.6

15 2011年5月27日、朝日新聞

する便宜のために発行することとなったものであるが、現状はあたかもこの証明書が得られないと権利行使の機会を奪われ、あるいは証明された内容にもとづいてしか権利行使が許されないかのどき混乱を招いている」と指摘していた。

また、神戸市の震災復興資料室の「り災証明」の項目に、次の記述を見つけて愕然とした。「り災証明は、被災した事実の証明書として、義援金配布や税・国民健康保険料の減免等、各種の被災者救援施策の適用の基礎となったものです。」「り災届出証明書」は「被災地の区長が証明していましたが、これは単に届出があったことを証明するもので、被災事実をもとに行われる救済措置等に利用できるものではありませんでした」、「義援金配布のほか各種救済施策を早期に実施する必要から『被災した事実の証明書』の発行が検討され」、「り災証明書の発行と第1次義援金の配布が始まりました」と述べている。

震災の「被害者」、いわゆる救済の「対象者」を「被災者」と呼べば、「被災者とは誰か」を規定する法的な基準は皆無に近いことになる。災害弔慰金の支給等に関する法律、生活再建支援法（住宅再建支援のための法律）などは具体的な目的法としての一部の規定はある。これらも「直接被害」を前提としている。その点からすれば、神戸市の「避難所」の「対象者」の規定も「災害救助法及び関連通達」によるとしているが、神戸市の独自の解釈である。

東日本大震災においては、岩手県が「り災証明は、災害救助法による各種施策や市税の減免等を実施するに当たって必要とされる」という文面が見られるが、必ずしもこの規定がどの自治体に見られるわけではない。また、仮設住宅の入居基準についても、「全壊のみ」、「大規模半壊以上」、「半

壊以上」、「一部損壊以上」というように自治体でバラバラである。ニーズがあるのに多くの世帯が対象外となっている。¹⁶

原発の事故補償についての国の動きについていろいろ議論が出ているが、この点についてこれから注目していく必要がある。要するに、「直接被害」の対象を誰にするかについての法的には考慮された救済や救援、復興の法的な考え方が確立されていないことは確かなことだといえるであろう。そうであれば、「構造的被害」については国や自治体からすれば論外のことであろう。

東日本大震災の発生は、戦後の日本が推進してきた経済成長路線と、それを支えてきたエネルギーとしての原子力発電所の建設、この基本的な国家戦略に風穴を開けた。私たちは、最近のグローバリズムの拡大とそれが生み出した不況と不平等の社会の有り様と結び付けて、これらを推進してきた基本的な観念が虚構であったことに気が付いてきた。福島第1原子力発電所の事故は、「内部被曝」という問題を提起しただけではなく、それが広島・長崎の原爆の問題と結びついて考えるようになった。また、2011年9月7日の読売新聞の社説は、「平和」利用としてのプルトニウムの精製の技術が「外交的には、潜在的な核抑止力として機能している」と強調している。原発問題は安全保障の問題までつながる大きな課題となっている。

しかし、災害の被害を受けた人びとからすれば、これらの課題は2次的なものでしかない。制度の不備、制度や運営主体の無理解によってその狭間に置かれている人びと、そのなかで必死になっている人びとを救済できない災害対策や施策の矛盾に、しっかりとした目を持たなければならない。そして、地域の再建については、鶴見和子や西川潤が

16 2011年6月26日「仮設入居基準バラバラ」朝日新聞

これまで提起してきた「内発的发展」という考え方に真摯に耳を傾ける必要があるように思う。¹⁷西川は、「内発的发展」とは、「地域社会における住民の人的発達や生活の新たな連帯・共同性の創出を地域開発のあり方や地域づくり」を求める发展形態だという。また、鶴見は「それぞれの地域および集団が、固有の自然生態系に適合し、文化遺産（伝统）に基づいて、外来の知識・技術・制度などを照合しつつ、自律的に創出する」¹⁸ことだという。いまこそ、被害者から被災地から、再度これからの社会のあり方を考える時だと思う。

17 鶴見和子、川田侃編『内発的发展論』東京大学出版会論1989 p.27

18 鶴見・川田編同書 p.49